

Area 3 - Le caratteristiche del lavoro pubblico

Modulo 2 – La dirigenza pubblica e le sue responsabilità

Lezione 3.2.3 – Dirigenza pubblica: una riforma in cammino

Introduzione

L'attuale assetto della Dirigenza pubblica è il risultato provvisorio di una serie successiva di riforme, che ancora non hanno trovato una sintesi.

In questo video ne seguiremo il percorso, cominciando:

- dall'istituzione della Dirigenza pubblica;
- tratteremo poi le riforme degli anni 90 del '900;
- e termineremo con il disegno di legge delega del primo Governo Conte.

Questo excursus storico sarà utilissimo per capire meglio quello che sta succedendo e gli orientamenti verso eventuali sviluppi futuri.

1972: Nascita della figura del Dirigente pubblico

La Dirigenza pubblica è istituita nel giugno 1972 con il Decreto del Presidente della Repubblica n.748.

Questa figura nasce come carriera autonoma, separata dalla carriera direttiva e dotata di una sua autonomia e soprattutto da un "responsabilità dirigenziale", che caratterizzava i dirigenti rispetto agli altri impiegati pubblici.

Per la prima volta, dunque, i Dirigenti possono emanare atti anche di grande rilevanza senza una delega del Ministro. In questo modo, quindi, viene fortemente indebolito quel centralismo della politica tipico dell'Italia dopo l'unificazione. Ai Ministri, tuttavia, resta il potere di ritiro degli atti dei Dirigenti e il potere di avocare a sé alcune decisioni.

La riforma si era messa in moto, ma ancora con molta timidezza.

1993: La distinzione tra politica e amministrazione

Una svolta decisiva alla riforma viene data nel 1993 dal D.Lgs29 (Governo Amato, responsabile della Funzione pubblica Maurizio Sacconi), che sancisce due principi che saranno alla base della "nuova" Pubblica Amministrazione, e cioè:

- la distinzione funzionale tra politica ed amministrazione, affermando l'autonomia gestionale ed operativa del Dirigente;
- la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, che viene ricondotta al Codice Civile e al Giudice ordinario.

Tuttavia, la riforma non appare completa e l'alta Dirigenza pubblica, cioè il Dirigente generale, resta fuori dalla privatizzazione e in una disciplina pubblicistica (ossia soggetta al Diritto amministrativo).

1998: Il dirigente, come privato datore di lavoro

Una seconda privatizzazione del pubblico impiego deriva dalla cosiddetta "riforma Bassanini".

In questo caso, di fondamentale importanza è stata la scelta di assoggettare al regime privatistico anche l'alta Dirigenza statale, correggendo l'impostazione originaria del D.Lgs. 29. La posizione del Dirigente è assimilata ora a quella del privato datore di lavoro, non soltanto per gli aspetti riconducibili alla gestione del rapporto di lavoro, ma anche per quelli riconducibili ai poteri di gestione degli assetti organizzativi.

La riforma rafforza il principio della distinzione delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo dalla concreta amministrazione. Ai Dirigenti sono dati poteri che vanno:

- dalla definizione di obiettivi e programmi;
- alla individuazione e ripartizione delle risorse;
- fino alla verifica della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti.

Infine, la riforma Bassanini ha previsto un ruolo unico per la Dirigenza, dividendolo in due fasce, rispetto alle tre precedenti.

[2001/2002: Il Testo Unico sul Pubblico Impiego e l'introduzione dello "spoil system"](#)

Durante il secondo Governo Berlusconi, negli anni 2001 e 2002, una nuova importante legge riguarda la Dirigenza.

Stiamo parlando della L.145 del 2002 che segue il D.Lgs 165/2001 che riordina tutta la disciplina del lavoro pubblico in un Testo unico.

La riforma, attribuita al Ministro Frattini, opera una svolta nella Dirigenza, dando un maggior potere alla politica, attribuendo ai Ministri poteri di indirizzo e di controllo dell'attività dirigenziale. Viceversa, ai Dirigenti viene assegnata, nell'ambito delle direttive impartite in sede politica, l'attività gestionale e l'adozione di atti e provvedimenti amministrativi.

Ma la norma più importante e conosciuta in questa riforma è stata l'introduzione di uno "spoil system" molto più ampio di quanto prevedesse la riforma Bassanini. In particolare, è stata prevista la possibilità per il primo Governo di una nuova legislatura di confermare o revocare le nomine degli organi di vertice conferite dal Governo precedente nei sei mesi antecedenti la scadenza naturale della legislatura. Inoltre, per i Dirigenti ministeriali di vertice, è previsto che l'incarico cessi decorsi novanta giorni dal voto di fiducia al nuovo Governo.

Il Decreto Legge n. 262 del 3.10.2006 ha poi esteso il meccanismo della conferma anche ad altri incarichi dirigenziali connotati da natura fiduciaria e ai Direttori di Agenzie.

[2009: La Dirigenza nella riforma Brunetta](#)

Successivamente nel 2009, nel pendolo tra politica e amministrazione, la Riforma Brunetta sposta di nuovo il peso sulla autonomia e responsabilità del Dirigente.

Questa riforma, infatti:

- Individua nel Dirigente il soggetto che, operando in piena autonomia e responsabilità, esercita i poteri del datore di lavoro, applicando nel settore pubblico i criteri più efficaci propri del lavoro privato;
- Conferisce al Dirigente il compito di selezionare i profili professionali per il buon andamento del proprio ufficio e lo coinvolge attivamente nella valutazione del personale e nel riconoscimento degli incentivi alla produttività;

- Restringe, infine, il c.d. “spoil system” alla sola alta Dirigenza (incarichi di Segretario generale di Ministeri, incarichi di Direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e incarichi di livello equivalente). Tali incarichi cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.

2015: La riforma mancata del Governo Renzi

Nell’ambito dell’ambiziosa riforma della PA impostata dal Governo Renzi (la cd “Riforma Madia”), che ha comportato una ventina di Decreti delegati dalla Legge delega 124/2015, uno dei pilastri era la riforma della Dirigenza.

La riforma, espressa da un Decreto delegato approvato dal CdM, non ha avuto conclusione per un blocco della Corte Costituzionale che ne ha rilevato difetti di costituzionalità, in quanto non prevedeva l’assenso della Conferenza delle Regioni.

Nonostante questo blocco, è comunque importante ricordarne i punti principali, in quanto davano risposta a parti non ancora concluse delle riforme precedenti. I Punti principali di questa riforma riguardavano:

- L’istituzione del Ruolo unico dei Dirigenti pubblici, cioè l’unificazione dei ruoli dei Dirigenti delle tre aree (corrispondenti alle aree di contrattazione collettiva nazionale: Stato, Regioni, Enti locali);
- La scissione tra accesso alla Dirigenza (che deve avvenire per concorso e per corso-concorso) dall’incarico, che non è più un diritto del Dirigente, ma che viene attribuito con procedure di evidenza pubblica ai più idonei e meritevoli. Si introduce così un vero e proprio “mercato dei Dirigenti”. Chi non ha incarico deve rispondere agli interpellanti, ma qualora non venisse mai scelto, potrebbe anche perdere il ruolo di Dirigente;
- La durata degli incarichi, rimasta incerta nelle riforme precedenti, viene fissata a 4 anni con la possibilità del rinnovo al massimo per altri due anni. Poi necessariamente si torna a mettere l’incarico in gara;
- Si propone il riordino delle norme sulla responsabilità dirigenziale, amministrativo-contabile, e disciplinare dei Dirigenti, con particolare riferimento alla esclusiva imputabilità ai Dirigenti della responsabilità per l’attività gestionale.

La Legge delega proposta dal Ministro Bongiorno

Anche il primo governo Conte non si esime dal proporre una riforma della Dirigenza pubblica, che inserisce nella legge delega per il miglioramento della PA.

La proposta di legge Conte:

- non prevede il ruolo unico della Dirigenza, lasciando lo stato attuale;
- prevede poi la centralità della Scuola Nazionale dell’Amministrazione (SNA) nei concorsi e nei corsi-concorso per l’accesso alla Dirigenza;
- sottolinea la responsabilità dirigenziale nel controllo delle presenze;
- prevede un solo rinnovo dell’incarico che è soggetto, però, a precise condizioni, e cioè:
 - alta specializzazione dei compiti dell’ufficio da ricoprire;
 - elevata competenza professionale dell’interessato;
 - livello significativo dei risultati conseguiti dall’interessato nell’espletamento dell’incarico.



Conclusioni e Riepilogo

Bene, con la proposta di legge Conte, abbiamo concluso il nostro excursus storico sulla storia della legislazione italiana in tema di Dirigenza pubblica.

Ti ricordo che abbiamo visto:

- la nascita della figura del Dirigente pubblico nel 1972;
- passando poi per le diverse modifiche dei Ministri Sacconi, Bassanini, Frattini, Brunetta, Madia e Bongiorno.

Conoscere questo percorso è di fondamentale importanza, in quanto la materia è tutt'altro che definita e potremo capirne gli sviluppi futuri solo avendo ben presente la strada percorsa.